

КРИТИКА І БІБЛІОГРАФІЯ

ДОСЯГНЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Важливими аспектами розвитку і функціонування національної держави є формування адекватних відносин між рівнями влади, пошук оптимального поєднання централізму та місцевої автономії. Ці питання є актуальними і для України, де ринкові перетворення економіки помітно просунулися вперед, тоді як структурні реформи сектору державного управління залишаються все ще далекими від свого завершення. Тому, на нашу думку, рецензована праця ¹, присвячена дослідженню питань фінансової децентралізації в Україні, яке здійснили відомі в цій галузі фахівці зі Школи політичних досліджень імені Ендрю Янга Університету штату Джорджія (США), становитиме особливий інтерес для вітчизняних науковців і практиків у сфері державних фінансів. Автори книги володіють первинною інформацією про об'єкт дослідження, оскільки, наприклад, В. Серск тривалий час працював у нашій країні, надаючи дорадчу допомогу при підготовці проєктів базових нормативних актів і практичному формуванні міжбюджетних відносин.

Книга починається розділом, у якому автори узагальнили дослідження наслідків децентралізації державного управління для економічного зростання в країнах з перехідною економікою, зниження рівня бідності, зменшення корупційності держави тощо. Найважливіший світовий досвід, який слід брати до уваги в Україні при здійсненні децентралізації, формулюється так: “По-перше, залежно від виду децентралізації вона може вести як до дуже позитивних, так, імовірно, і до досить негативних результатів. По-друге, вплив децентралізації може виходити далеко за межі суто фінансових питань...; вона може змінювати загальні макроекономічні показники економіки в цілому і сприяти посиленню або послабленню ключових інституцій і процесів (таких як демократичне управління чи здатність до подолання корупції та бідності) країни взагалі” (с. 11–12).

Аналізуючи особливості міжбюджетних відносин у період до прийняття Бюджетного кодексу, автори наголошують, що ситуація в галузі фінансів місцевих органів влади характеризувалася наявністю так званого “м'якого бюджетного обмеження” (soft budget constraint), коли складові сектору державного управління нижчого рівня виконували свої обов'язки, розраховуючи на майже необмежену фінансову допомогу від органів влади центрального рівня, що, звісно, не сприяло фінансовій дисципліні та підзвітності. На основі статистичних даних про виконання зведених місцевих бюджетів України в 1995–2000 рр. переконливо продемонстровано конкретні негативні наслідки такої ситуації для місцевих бюджетів, які певною мірою були подолані завдяки прийняттю у 2001 р. Бюджетного кодексу.

У головній частині дослідження проаналізовано зміни, що відбувалися в основних сферах міжбюджетних відносин в Україні після прийняття Бюджетного кодексу. За його допомогою було вирішено чимало проблем, пов'язаних з

¹ Martinez - Vazquez J., Thirsk W. R. Fiscal Decentralization in Ukraine: Accomplishments and Challenges in the Transition. New York. “Nova Science Publishers, Inc.”, 2011, 173 p.

вертикальним розподілом видаткових повноважень в Україні, зокрема, були чітко розподілені повноваження щодо здійснення видатків між рівнями бюджетної системи (згідно з принципом субсидіарності), на законодавчому рівні скасовано непрофінансовані мандати. Також було закладено підвалини для розвитку місцевої фінансової автономії (завдяки поділу видатків місцевих бюджетів на делеговані та власні), став більш прозорим та об'єктивним розподіл міжбюджетних трансфертів (через запровадження нормативного підходу).

Разом з тим автори зазначають, що нові механізми управління бюджетними видатками не можна вважати надто радикальними, оскільки не вирішено ряд важливих питань щодо формування видаткової частини місцевого бюджету. Наприклад, у Бюджетному кодексі не передбачено запровадження стимулів для ефективного використання коштів місцевого бюджету; деякі важливі видаткові повноваження (стосовно освіти, охорони здоров'я тощо) закріплені одночасно за декількома рівнями бюджетної системи без чіткого визначення компетенції кожного з них; не було розв'язано проблеми неефективного розміру адміністративно-територіальних одиниць та створення інституцій для координації дій між різними рівнями влади (с. 71–76). Ці питання, поза сумнівом, можуть вважатись актуальними і перспективними напрямами реформування вітчизняної бюджетної системи і сьогодні, оскільки залишаються взагалі невирішеними і після прийняття у 2010 р. нової редакції Бюджетного кодексу.

Окремий розділ присвячено питанням формування доходів місцевого бюджету. Позитивно оцінюючи їх поділ на два “кошики”, автори при цьому підкреслюють, що другий “кошик” доходів (включає доходи, які не враховуються для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів) є значно “слабшим” порівняно з першим: його формують здебільшого незначні та нерегулярні доходи. При цьому ті доходи, які місцеві органи влади найбільше контролюють, представлені такими видами, які не можуть суттєво наповнювати бюджети, і їхня частка навряд чи зростатиме – що дійсно і відбулось у наступні роки. Якщо в перший рік запровадження Бюджетного кодексу (2001) місцеві податки і збори в доходах місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) становили 2,9%, то у 2010 р. – лише 1%.

Узагалі автори доходять такого висновку: хоч формально і не існує жорстких обмежень на перерозподіл видатків між окремими статтями місцевого бюджету, *реальна міра автономії місцевих органів влади щодо видатків залишається досить незначною.*

Одним з видів доходних джерел місцевих органів влади, за рахунок яких можна було б підвищити рівень їхньої фінансової автономії, автори небезпідставно вважають місцевий податок на нерухомість. Аналізуючи його потенціальне значення, вони висувують ряд пропозицій, до яких варто було б дослухатися. Йдеться, зокрема, про об'єднання його із земельним податком, відмову від методу ринкової оцінки податкової бази, застосування його до землі, що перебуває в комерційному користуванні, тощо.

Також заслуговують на увагу думки Х. Мартінеса-Васкеса і В. Серска стосовно можливих змін у структурі податку з доходів фізичних осіб (ПДФО) як найважливішого джерела доходів місцевих бюджетів. У книзі наводиться ряд аргументів на користь зміни способу зарахування надходжень цього податку до місцевих бюджетів – переходу до “принципу місця проживання” (нині практикується “принцип походження”). Аналіз питання про можливість запровадження додат-

кової ставки ПДФО, яка б входила до другого “кошика” місцевого бюджету, доводить авторів до висновку, що така новація або спричинить небажані економічні наслідки (у випадку зарахування надходжень за “принципом місця проживання”), або – при застосуванні “принципу походження” – не матиме суттєвого впливу на наповнюваність місцевих бюджетів.

Розділи 5 і 6 присвячено питанням міжбюджетних трансфертів. Насамперед, автори наголошують на ряді переваг формульного розподілу трансфертів вирівнювання, запровадженого Бюджетним кодексом, основою якого є визначення обсягу витрат місцевих бюджетів на базі нормативів. Разом з тим звертається увага на те, що в Україні практикується шкідливий для бюджетної прозорості асиметричний підхід до визначення коефіцієнта вирівнювання, коли для донорів його значення встановлюється на рівні, меншому за одиницю, а для бенефіціантів він дорівнює одиниці (с. 107–108). Від себе можемо додати, що такий підхід створює також певний простір для проявів суб’єктивізму з боку центральних органів державної влади стосовно донорів державного бюджету, отже, може виступати джерелом напруженості у відносинах між державою та органами місцевого самоврядування.

Автори також звертають увагу на ряд проблем, з якими на практиці стикається фінансове вирівнювання в Україні.

Перша. Надмірна складність формул для розрахунку видаткової потреби веде до того, що місцеві органи самоврядування виявляються неспроможними самотійно здійснювати відповідні розрахунки і з’ясувати, який обсяг трансфертів вирівнювання вони отримуватимуть. Щоб вирішити цю проблему, автори пропонують перейти до *двофазних* розрахунків обсягу дотації (с. 122–124): на першому етапі здійснюється обчислення основних детермінантів видаткової потреби; на другому (і це істотно відрізняє пропонований підхід від того, який практикується сьогодні) – розраховується видаткова потреба виходячи не з абсолютних, а з відносних значень показників, а саме – визначається сукупна видаткова потреба окремої територіальної громади чи їх об’єднань на душу населення у відношенні до середнього по країні. У результаті реалізації даної пропозиції місцеві органи влади отримають у своє розпорядження *одну* формулу, яка дозволить дуже просто (отже, прозоро) визначати їхню потребу у видатках, оскільки вона спирається лише на один норматив витрат.

Друга. Недостатня об’єктивність розрахунків, на яких ґрунтується визначення обсягу трансфертів. Авторі пропонують таке: здійснювати подання даних для них “нейтральними” органами, які не зацікавлені в їх навмисній деформації; не використовувати асиметричний підхід до донорів і бенефіціантів трансфертної системи; зменшити розбіжності між формульними розрахунками, в основу яких покладено критерій “чисельність населення”, і фактичною наявністю бюджетної мережі, яка надає відповідні послуги; переглянути ті компоненти формул, що стимулюють місцеві органи влади надавати суспільні послуги обсягом понад або менше за суспільно ефективний. Такі елементи запропоновано для формул обчислення видаткової потреби окремих бюджетних галузей.

Третя. Невисока прогностична спроможність самої формули щодо обчислення обсягу доходів місцевих бюджетів.

Разом з тим автори підкреслюють необхідність послідовного вирішення проблем фінансового вирівнювання у масштабах району (с. 135–151) і нагальність проведення адміністративно-територіальної реформи.

В останньому розділі книги узагальнюються заходи щодо фінансової децентралізації, проведені в Україні з часу здобуття нею незалежності, та виокремлюються головні висновки, які слід зробити з отриманих результатів як міжнародним організаціям, так і Україні. Найважливішим серед цих положень є, на наш погляд, підсумовування ключових питань, які потрібно вирішити в майбутньому. До них належать: посилення гнучкості місцевих бюджетів, проведення адміністративно-територіальної реформи, створення на законодавчому рівні сприятливих умов для здійснення муніципальних запозичень.

Як зауваження можна зазначити, що було б краще, якби дослідження охоплювало і період до кінця поточного десятиліття, разом зі змінами, які відбулися після прийняття у 2010 р. нової редакції Бюджетного кодексу. Проте це було нереальним із суто технічних причин, оскільки підготовка такої праці займає декілька років, через що неможливо враховувати останні новації в цій сфері. Зазначаючи високий науковий рівень рецензованої книги, ми вважаємо за необхідне вказати на деякі неточності, які, скоріше за все, зумовлені складною і суперечливою українською термінологією в галузі фінансів. Наприклад, поняття “земельний податок” ототожнюється з платою за землю, яка, як відомо, включає два різних види платежів до бюджету: податок на землю і орендну плату за земельні ділянки. Також, на наш погляд, більше уваги слід було приділити практиці розподілу цільових субвенцій, частка яких у сукупній сумі трансфертних виплат місцевим бюджетам становить майже 50%.

У книзі зроблено політико-економічний аналіз тих складних процесів, що відбувались у фінансовому секторі державного управління України протягом останніх років. Тому вона буде цікавою не тільки іноземному читачеві, на якого, передусім, і розрахована, але й вітчизняним фахівцям у галузі теорії і практики державних фінансів, а також усім, для кого важливо знати історію реформування міжбюджетних відносин в Україні.

Задекларований Україною європейський вектор цивілізаційного розвитку вимагає враховувати при реформуванні бюджетної системи такі європейські цінності, як самоврядування та місцева автономія. Україні залишається пройти ще дуже великий відрізок шляху до практичної реалізації мети, рухаючись далі в напрямку, започаткованому у 2001 р. і висвітленому в рецензованій книзі.

С. СЛУХАЙ,
професор, доктор економічних наук.